**Deutscher Bundestag**
**11. Wahlperiode**

**Drucksache 11/7263**

30. 05. 90

Sachgebiet 82

# Beschlußempfehlung und Bericht

## des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuß)

**zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung**
**— Drucksache 11/4874 Nr. 2.2 —**

**— Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/88 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft**

**— Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 68/360/EWG zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft KOM(88) 815 — SYN 185**
»Rats-Dok. Nr. 5786/89«

### A. Problem

Die EG-Kommission hält nach 20jähriger Geltung der Freizügigkeitsverordnung und der Aufenthaltsrichtlinie deren Änderung für erforderlich.

### B. Lösung

Zustimmung zu der nachstehenden Beschlußempfehlung

**Mehrheitsentscheidung im Ausschuß**

Die Beschlußempfehlung wurde mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Mitglieder der Fraktion der SPD angenommen.

## C. Alternativen

Keine

## D. Kosten

Keine

## Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag hält nach Kenntnisnahme des anliegenden Dokuments insbesondere die in der Novelle zur EG-Freizügigkeitsverordnung vorgesehene unbegrenzte Aufhebung des Territorialitätsprinzips für nicht annehmbar. Sie führt dazu, daß die Wirkungen deutscher Sozialvorschriften unübersehbar und vor allem finanziell unkalkulierbar werden.

Der Deutsche Bundestag lehnt auch eine Ausweitung des Familiennachzugs ab. Allen Familienangehörigen im Hinblick auf die Erwerbstätigkeit nur eines einzigen EG-Arbeitnehmers ein Zuzugsrecht zuzubilligen hieße, dessen Leistungsfähigkeit zu überschätzen und das Risiko einer starken Neubelastung der nationalen Sozialsysteme zu übernehmen. Ein Handlungsbedarf für eine Ausweitung des Familiennachzugs ist auch wegen der Einführung eines allgemeinen Aufenthaltsrechts für alle Nichterwerbstätigen in der Gemeinschaft nicht erkennbar.

Bonn, den 7. Mai 1990

**Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung**

| **Egert** | **Frau Beck-Oberdorf** |
|---|---|
| Vorsitzender | Berichterstatterin |

**Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/88 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft**

**Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 68/360/EWG zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft**

**Revision der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und der Richtlinie EWG/68/360 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer**

## Begründung

### I. Allgemeines

#### 1. Rechtsakte über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft wird durch mehrere Akte des abgeleiteten Rechts geregelt:

— Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft[1]) und Verordnung (EWG) Nr. 312/76 des Rates zur Änderung von Artikel 8[2]);

— Richtlinie 68/360/EWG des Rates zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft[1]);

— Richtlinie 64/221/EWG des Rates zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind[3]);

— Verordnung (EWG) Nr. 1251/70 der Kommission über das Recht der Arbeitnehmer, nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verbleiben[4]);

— Richtlinie 72/194/EWG des Rates über die Erweiterung des Geltungsbereichs der Richtlinie 64/221/EWG auf die Arbeitnehmer, die das Aufenthaltsrecht in Anspruch nehmen[5]);

— Richtlinie 77/486/EWG des Rates über die schulische Betreuung der Kinder von Wanderarbeitnehmern[6]).

#### 2. Gründe für die vorgeschlagene Revision

Seit der Annahme der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der Richtlinie 68/360/EWG über ihren Aufenthalt sind zwanzig Jahre vergangen. Folgende Gründe machen eine Änderung dieser Rechtsakte erforderlich:

— Die Erfahrungen bei ihrer Anwendung, die Lücken im Rechtsschutz der Wanderarbeitsnehmer und ihrer Familienangehörigen ergeben hat;

— wirtschaftliche und soziale Veränderungen, die wie vor allem die Schrumpfung des Arbeitsmarktes dazu geführt haben, daß die Arbeitnehmer eines zusätzlichen Schutzes bedürfen;

— die umfassende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, die förmlich in die Gemeinschaftsvorschriften einzubeziehen ist;

— der politische Wille der Mitgliedstaaten, den Schutz der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen zu verbessern, dem die Kommission entsprechen muß. Deshalb

  — gehört zu den Zielen des Weißbuchs über die Vollendung des Binnenmarktes der Gemeinschaft bis 1992, das der Europäische Rat auf seiner Tagung vom 28. und 29. Juni 1985 in Mailand angenommen hat, unter anderem die Beseitigung der Hemmnisse, die der Freizügigkeit entgegenstehen;

[1]) ABl. Nr. L 257 vom 19. 10. 1968.
[2]) ABl. Nr. L 39 vom 14. 2. 1976.
[3]) ABl. Nr. L 56 vom 4. 4. 1964.
[4]) ABl. Nr. L 142 vom 30. 6. 1970.
[5]) ABl. Nr. L 121 vom 26. 5. 1972.
[6]) ABl. Nr. L 199 vom 6. 8. 1977.

*Zugeleitet mit Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes vom 20. April 1989 — 121 — 680 70 — E — Ar 17/89 —.*

— hat der Rat in seiner Entschließung vom 16. Juli 1985[7]) über die

„Leitlinien für eine Wanderungspolitik der Gemeinschaft" die Kommission aufgefordert, Maßnahmen zur Durchführung der in der Entschließung genannten Aktionen zu ergreifen, darunter vorrangig „die bessere Durchsetzung der geltenden Rechtsvorschriften (über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer) ... und die Prüfung der Frage, ob Änderungen beziehungsweise Ergänzungen notwendig sind ...";

— außerdem wird insbesondere in dem mit der Einheitlichen Europäischen Akte[8]) eingeführten Artikel 8 a des EWG-Vertrags bis Ende 1992 die Verwirklichung eines Binnenmarktes, d. h. „eines Raumes ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrags gewährleistet ist", in Aussicht gestellt. Der Begriff „Raum ohne Grenzen" verdeutlich die von der Gemeinschaft eingegangene Verpflichtung, den Binnenmarkt nicht auf ein wirtschaftliches Konzept zu beschränken, sondern ein Europa der Bürger anzustreben.

Die Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten wollte in ihrer Erklärung zu Artikel 8 a, die der Schlußakte beigefügt ist, „den festen politischen Willen zum Ausdruck bringen (...), die Beschlüsse zu fassen, die zur Ausführung des von der Kommission in dem im Weißbuch über den Binnenmarkt aufgestellten Programms notwendig sind".

### 3. Rechtsgrundlage der aufgrund der Einheitlichen Akte vorgeschlagenen Revision

Rechtsgrundlage für Verordnungen und Richtlinien auf dem Gebiet der Freizügigkeit ist Artikel 49 des EWG-Vertrags in der Fassung der Einheitlichen Akte. Darin heißt es, daß der Rat „mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses" beschließt.

### 4. Ziele der vorgeschlagenen Revision

Die Überprüfung zielt im wesentlichen darauf ab,

— den Kreis der unmittelbar durch das Gemeinschaftsrecht geschützten Personen hauptsächlich auf alle Verwandten in ab- und aufsteigender Linie des Arbeitnehmers und seines Ehegatten sowie auf andere Familienangehörige, denen Unterhalt gewährt wird, zu erweitern;

— den Grundsatz der Gleichbehandlung von Inländern und sonstigen Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten zu stärken (Verankerung des Grundsatzes der Gleichstellung);

— das Aufenthaltsrecht von Arbeitnehmern und ihren Familienangehörigen, die arbeitslos oder in einem anderen Mitgliedstaat kurzfristig beschäftigt sind, sowie das Aufenthaltsrecht von Arbeitnehmern und ihren Familienangehörigen zu verbessern, wenn die Arbeitnehmer wegen des Ortes, an dem sie ein Vertragsverhältnis eingegangen sind oder an dem sich dieses auswirkt, eine Bindung zum Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates aufrechterhalten.

Inhalt und Umfang der beabsichtigten Revision wird in Abschnitt II ausführlich erläutert.

## II. Prüfung der Änderungsvorschläge zu der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zu der Richtlinie 68/360/EWG

### A. Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68

#### 1. Räumlicher Geltungsbereich

Artikel 1 der Verordnung regelt den freien Zugang zu einer Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis „im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats".

Der Gerichtshof hat in mehreren Urteilen festgestellt, daß die Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in keiner Weise durch den Ort der Tätigkeit bestimmt wird[9]); dieser kann außerhalb des Gebietes der Gemeinschaft liegen, ohne deswegen die Anwendung des Gemeinschaftsrechts auszuschließen, sofern das Arbeitsverhältnis einen hinreichend engen Bezug zu diesem Gebiet behält.

Ein solcher Bezug kann dadurch bestehen, daß der Arbeitnehmer von einem Unternehmen eines anderen Mitgliedstaates beschäftigt wurde, dem System der sozialen Sicherheit dieses Staates angeschlossen war und während seiner Entsendung bzw. seines Aufenthaltes in einem Drittland bzw. in einem oder mehreren Mitgliedstaaten seine Tätigkeit immer oder teilweise für dieses in der Gemeinschaft ansässige Unternehmen ausgeübt hat.

Es wird vorgeschlagen, einen Artikel 9 a über außerhalb der Gemeinschaft beschäftigte oder in einen anderen Mitgliedstaat entsandte Arbeitnehmer einzufügen, sofern das Arbeitsverhältnis einen hinreichend engen Bezug zum Gebiet eines Mitgliedstaates behält.

---

[7]) ABl. Nr. C 186 vom 26. 7. 1985.

[8]) ABl. Nr. L 169 vom 29. 6. 1986.

[9]) — Urteil vom 12. 12. 1974 in der Rechtssache 36/74, Walrave und Koch gegen Fédération cycliste, EuGH Sig. 1974, S. 1405.
— Urteil vom 31. 3. 1977 in der Rechtssache 87/76, Bozzone gegen Office de Sécurité Sociale d'Outre-mer, Brüssel, EuGH Sig. 1977, S. 687.
— Urteil vom 11. 7. 1980 in der Rechtssache 150/79, EG-Kommission gegen Königreich Belgien, EuGH Sig. 1980, S. 2621.
— Urteil vom 12. 7. 1984 in der Rechtssache 237/83, Protest gegen Caisse primaire d'assurance maladie de Paris, EuGH Sig. 1984, S. 3153.

## 2. Persönlicher Geltungsbereich

Bisher dürfen nach der Verordnung bei den in einem Mitgliedstaat beschäftigten Wanderarbeitnehmern ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit der Ehegatte, die Verwandten in absteigender Linie, die das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder denen Unterhalt gewährt wird, sowie die Verwandten in aufsteigender Linie, denen sie Unterhalt gewähren, Wohnung nehmen (Artikel 10 Abs. 1).

Bei anderen Familienangehörigen „begünstigen" die Mitgliedstaaten lediglich deren Zugang, wenn der betreffende Arbeitnehmer ihnen Unterhalt gewährt oder mit ihnen im Herkunftsland in häuslicher Gemeinschaft lebt (Artikel 10 Abs. 2).

Im Hinblick auf die Verwirklichung des Binnenmarktes, der in Artikel 8 a des EWG-Vertrags als ein „Raum ohne Binnengrenzen" bezeichnet wird und den Willen der Gemeinschaft verdeutlicht, ein Europa der erwerbstätigen und nichterwerbstätigen Bürger anzustreben, muß das Recht, mit dem Arbeitnehmer Wohnung zu nehmen, uneingeschränkt auf alle Verwandten in ab- und aufsteigender Linie des Arbeitnehmers und seines Ehegatten ausgedehnt werden. Außerdem wird vorgeschlagen, dieses Recht auf Verwandte in der Seitenlinie, denen Unterhalt gewährt wird oder die mit dem Arbeitnehmer oder seinem Ehegatten im Herkunftsland in häuslicher Gemeinschaft leben, auszudehnen (Artikel 10 Buchstaben a, b und c).

Aus denselben Gründen müssen die Rechte nach den (geänderten) Artikeln 11 und 12 allen Familienangehörigen im Sinne des neuen Artikels 10 gewährt werden. Im Europa der Bürger muß auch an den Ehepartner des Wanderarbeitnehmers, insbesondere die Ehegattin, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, gedacht werden.

Bisher kann der Ehepartner, der nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, die Rechte nach den Artikeln 10 und 11 nicht in Anspruch nehmen, wenn der Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, stirbt oder wenn die Ehe geschieden wird.

Durch Aufnahme eines zweiten Unterabsatzes wird diese Lücke ordnungsgemäß geschlossen und vermieden, daß die Witwe bzw. die geschiedene Ehefrau, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, und Familienangehörige, die ausschließlich von ihr abhängen, sozial und menschlich gravierende Folgen zu tragen haben.

Bei dieser Änderung wird auch die Entwicklung der Rechtsprechung über die Rechte des Ehepartners bzw. des mit dem Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, nicht verheirateten Partners berücksichtigt. Auch wenn diese Rechtsprechung die Familienangehörigen des Arbeitnehmers begünstigt, so sind ihr in den Artikeln 10 und 11 doch Grenzen gesetzt [10]). Daher ist eine Änderung notwendig.

[10]) — Urteil vom 13. 2. 1985 in der Rechtssache 267/83, Diatta gegen Land Berlin, EuGH Sig. 1985, S. 1567.
— Urteil vom 17. 4. 1986 in der Rechtssache 59/85, Niederlande gegen A. F. Reed, EuGH Sig. 1986, S. 1296.

Der persönliche Geltungsbereich wird durch die Aufnahme eines neuen Artikels 12 a ausgedehnt, der aus denselben Gründen wie der neue Artikel 9 a gerechtfertigt ist. Familienangehörige eines Arbeitnehmers, der vorübergehend in ein Land außerhalb der Gemeinschaft entsandt wird, müssen unbedingt die revidierten Rechte aus Titel III (Artikel 10 bis 12) erhalten.

## 3. Sachlicher Geltungsbereich: Verstärkung des Versicherungsschutzes

a. Verankerung des Gleichstellungsgrundsatzes

Die bisherigen Erfahrungen mit der Verordnung haben gezeigt, welche Schwierigkeiten Wanderarbeitnehmer haben, einen Anspruch auf bestimmte soziale und steuerliche Vergünstigungen zu erwerben, weil die betreffenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften den Erwerb dieses Anspruchs von Gegebenheiten oder Umständen im eigenen Hoheitsgebiet abhängig machen.

Beispielsweise werden bestimmte Steuervergünstigungen für unterhaltsberechtigte Kinder für die tatsächlich im Hoheitsgebiet aufgezogenen Kinder gewährt oder sind Beiträge zur sozialen Sicherheit bzw. Lebensversicherungsprämien nur dann vom steuerpflichtigen Einkommen absetzbar, wenn sie im Hoheitsgebiet des Aufnahmestaats gezahlt wurden.

Der Gerichtshof hat in der Rechtssache 15/69 (Ugilola) nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz, der auf Artikel 48 des EWG-Vertrages beruht, die im Herkunftsland erfüllte Wehrdienstpflicht den im Beschäftigungsland abgeleisteten Wehrdienstzeiten gleichgestellt, damit ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, bei den Beschäftigungsbedingungen den gleichen Schutz genießt wie ein inländischer Arbeitnehmer.

Diese Rechtsprechung ist durch die Verankerung des Gleichstellungsgrundsatzes in der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 zu festigen, damit alle der Freizügigkeit der Arbeitnehmer entgegenstehenden Hemmnisse aufgrund einer fehlenden Angleichung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften beseitigt werden. Dies ist das Ziel von Absatz 5 des neuen Artikels 7. Außerdem wird der Gleichstellungsgrundsatz in den Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und 574/72 über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer in großem Umfang verwirklicht (vgl. die grundsätzliche Zusammenrechnung der Versicherungs-, Beschäftigungs- und Wohnzeiten für die Gewährung oder die Berechnung der Leistungen der sozialen Sicherheit und die Rechtsprechung des Gerichtshofes) [11]).

b. Es wird vorgeschlagen, in Artikel 5, nach dem Staatsangehörige aus einem anderen Mitgliedstaat

[11]) — Urteil vom 7. 7. 1988 in der Rechtssache 143/88, Stanton und S. A. beige d'assurance „l'Etoile 1905" gegen INASTI, Brüssel, EuGH Sig. 1988, noch nicht veröffentlicht.
— Urteil vom 7. 7. 1988 in den verbundenen Rechtssachen 154 und 155/87, INASTI gegen Wolf und andere, EuGH Sig. 1988, noch nicht veröffentlicht.

bei der Suche nach einer Beschäftigung die gleiche Hilfe erhalten, wie sie eigenen Staatsangehörigen gewährt wird, auch die Beihilfen zur Förderung der Mobilität und Einstellung sowohl innerhalb eines Mitgliedstaates als auch zwischen den Mitgliedstaaten oder zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern aufzunehmen, um den Schutz des Wanderarbeitnehmers und das Recht auf Gleichbehandlung zu festigen.

c. Der am Ende von Artikel 7 Abs. 3 verwendete Ausdruck „Berufsschulen" ist durch den umfassenderen und der Rechtsprechung des Gerichtshofs besser entsprechenden Begriff „berufliche Bildung" zu ersetzen[12]).

d. Die in Artikel 8 geregelte Beschränkung der Ausübung von Rechten, die mit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zusammenhängen, ist eng auszulegen; daher wird die Klarstellung vorgeschlagen, daß der Ausschluß von gewerkschaftlichen Tätigkeiten, die mit einer Teilnahme an der Verwaltung von Körperschaften des öffentlichen Rechts verbunden sind, oder von der Ausübung eines öffentlich-rechtlichen Amtes nur insoweit zulässig ist, als diese Tätigkeiten die Ausübung der Hoheitsgewalt betreffen.

e. In Artikel 9 Abs. 1 über die Gleichbehandlung hinsichtlich der mit einer Wohnung zusammenhängenden Rechte und Vergünstigungen müssen die Finanzierungs- und Zuschußmöglichkeiten ausdrücklich aufgenommen werden; die zwanzigjährige Erfahrung mit der Freizügigkeit hat gezeigt, daß Kreditinstitute und Gebietskörperschaften den Wanderarbeitnehmern während der ersten Jahre nach ihrer Zuwanderung in den Aufnahmestaat manchmal nur zögernd Darlehen oder Zuschüsse gewähren.

f. Artikel 10 Abs. 3, wonach der Arbeitnehmer über eine Wohnung verfügen muß, die den normalen Anforderungen entspricht, wurde geändert. Diese Voraussetzung, die auf den Wohnverhältnissen von 1964 beruhte[13]), konnte nur von vorübergehender Bedeutung sein; in Anbetracht der heutigen Gegebenheiten ist eine solche Bestimmung nicht mehr gerechtfertigt.

g. Artikel 11, der den Familienangehörigen eines Arbeitnehmers, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, auch dann ein Recht auf Beschäftigung zugesteht, wenn sie nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen, wurde ergänzt. Familienangehörige eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, die selbst nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen, sollen auch dann, wenn der Ehepartner verstorben oder die Ehe geschieden ist, ein eigenes Recht auf Beschäftigung und Aufenthalt haben, sofern sie in einem Mitgliedstaat bereits einer Beschäftigung nachgehen. Andernfalls besteht ständig die Gefahr, daß sie ihr Recht auf Beschäftigung und Aufenthalt verlieren.

h. Die Gleichbehandlung von Familienangehörigen ist in Artikel 12 geregelt.

Die in Artikel 7 Abs. 2 verankerte Gleichbehandlung bei sozialen und steuerlichen Vergünstigungen für Arbeitnehmer ist vom Gerichtshof[14]) auf Familienangehörige ausgedehnt worden, die von dem in Artikel 10 Abs. 1 anerkannten Recht, mit dem Arbeitnehmer Wohnung zu nehmen, Gebrauch gemacht haben, um die Familienzusammenführung im Aufnahmestaat zu fördern und dadurch negative Auswirkungen auf die Freizügigkeit zu vermeiden.

Da es sich empfiehlt, diese Rechtsprechung ausdrücklich in Titel III der Verordnung einzubeziehen, sieht der neue Artikel 12 die Gleichbehandlung bei den sozialen Vergünstigungen für Familienangehörige des Arbeitnehmers vor. Außerdem wird darin die Rechtsprechung des Gerichtshofs im Hochschulbereich und über die Gleichbehandlung bei den Verwaltungsverfahren und den Gebühren[15]) berücksichtigt.

i. Die Kommission ist der Auffassung, daß Personen, welche die Gemeinschaftsbestimmungen in Anspruch nehmen wollen, bei der heutigen Fassung der Verordnung ihre Rechte nur auf dem Rechtsweg geltend machen können, nachdem sie sich gegebenenfalls an andere Stellen gewandt haben. Um die Anwendung besser überwachen zu können, wird vorgeschlagen, die Behörden der Mitgliedstaaten zu verpflichten, nicht nur darauf zu achten, daß alle natürlichen oder juristischen Personen den Gleichbehandlungsgrundsatz einhalten, sondern auch in jeder Hinsicht diskriminierende Maßnahmen gegen Personen, die von der Freizügigkeit der Arbeitnehmer Gebrauch machen wollen, zu unterbinden (Artikel 43 Abs. 1).

---

12) — Urteil vom 13. 2. 1985 in der Rechtssache 293/83, Gravier gegen Stadt Lüttich, EuGH Sig. 1985, S. 606.
— Urteil vom 2. 2. 1988 in der Rechtssache 24/86, V. Blaizot und andere gegen Universités Liège, Catholique de Louvain, Libre de Bruxelles und Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix in Namur, EuGH Sig. 1988, noch nicht veröffentlicht.
— Urteil vom 21. 6. 1988 in der Rechtssache 39/86, Lair gegen Universität Hannover, EuGH Sig. 1988, noch nicht veröffentlicht.
— Urteil vom 21. 6. 1988 in der Rechtssache 197/86, S. M. Brown gegen The Secretary of State for Scotland, EuGH Sig. 1988, noch nicht veröffentlicht.

13) Verordnung Nr. 38/64/EWG vom 25. 3. 1964, ABl. Nr. 62, S. 965.

14) — Urteil vom 30. 9. 1975 in der Rechtssache 32/75 — A. CHRISTINI gegen SNCF, EuGH Sig. 1975, S. 1085.
— Urteil vom 16. 12. 1976 in der Rechtssache 63/76 — V. INZIRILLO gegen Caisse d'allocations familiaies de l'Arrondissement de Lyon — EuGH Sig. 1976, S. 2057.
— Urteil vom 6. 6. 1985 in der Rechtssache 157/84 — M. Frascogna gegen Caisse de dépôts et consignations, Bordeaux — EuGH Sig. 1985, S. 1744.
— Urteil vom 20. 6. 1985 in der Rechtssache 94/84 — ONEM gegen M. J. DEAK — EuGH Sig. 1985, S. 1881.
— Urteil vom 9. 7. 1987 in der Rechtssache 256/86 — M. FRASCOGNA gegen Caisse de dépôts et consignations — EuGH Sig. 1987, noch nicht veröffentlicht.

15) Rechtssachen 293/83 und 24/86, vgl. Fußnote 12.

### B. Änderung der Richtlinie 68/360/EWG

Die Revision der Richtlinie 68/360/EWG beruht im wesentlichen auf drei untereinander zusammenhängenden Bestrebungen:

- verstärkte Anwendung des Rechts der Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates, in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates einzureisen und sich dort zu dem im Vertrag vorgesehenen Zweck aufzuhalten, insbesondere für Arbeitnehmer auf der Suche nach einer Beschäftigung im gesamten Gebiet der Gemeinschaft;
- Übernahme der für die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 vorgeschlagenen Änderungen in die Richtlinie;
- Beseitigung der schwerfälligen Verwaltungsverfahren bei der Erteilung der Aufenthaltsbescheinigungen im Sinne des „Weißbuches" der Kommission, auf das in der Erklärung zur Einheitlichen Akte, welche die Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zu Artikel 8a des EWG-Vertrages abgegeben hat, ausdrücklich verwiesen wird.

#### 1. Verstärkte Anwendung des Aufenthaltsrechts

(1) Nach Artikel 4 Abs. 2 wird die Aufenthaltserlaubnis im Sinne des Europas der Bürger und entsprechend der Einführung eines EG-Passes und eines EG-Führerscheins künftig als „Aufenthaltsbescheinigung der Europäischen Gemeinschaften" bezeichnet. Dabei sei darauf hingewiesen, daß in einigen Sprachfassungen der derzeitigen Richtlinie anstelle des Wortes „Aufenthaltsbescheinigung" der Ausdruck „Aufenthaltserlaubnis" verwendet wird, der dem „deklarativen" Charakter der Richtlinie nicht entspricht. Diese Fassungen sind geändert worden, damit das Wort „Aufenthaltserlaubnis" dort nicht mehr erscheint.

(2) Nach Artikel 6 Abs. 1 wird die Aufenthaltsbescheinigung mit einer Gültigkeitsdauer von mindestens fünf Jahren ohne weiteres verlängert. Um das Aufenthaltsrecht des Wanderarbeitnehmers und seiner Familie zu verbessern, wird eine automatische Verlängerung der Aufenthaltsbescheinigung um jeweils zehn Jahre vorgeschlagen.

(3) Nach Artikel 6 Abs. 2 wird die Gültigkeit der Aufenthaltsbescheinigung von Aufenthaltsunterbrechungen, die sechs aufeinanderfolgende Monate nicht überschreiten, und eine durch Militärdienst gerechtfertigte Abwesenheit nicht berührt; aus naheliegenden sozialen Gründen empfiehlt es sich, auch Abwesenheiten aus medizinischen Gründen, wegen Mutterschaft oder einer Ausbildung einzubeziehen.

(4) Artikel 6 Abs. 3 Unterabsatz 1 sieht eine zeitweilige Aufenthaltsberechtigung für Arbeitnehmer in einem Beschäftigungsverhältnis mit einer Dauer von mehr als drei und weniger als zwölf Monaten vor. Diese Regelung darf nicht in Frage gestellt werden. Doch konnte in Zeiten der Arbeitslosigkeit immer häufiger festgestellt werden, daß Arbeitnehmer, die in einem anderen Mitgliedstaat der Gemeinschaft als dem, dessen Staatsangehörige sie sind, eine Beschäftigung suchen, Arbeitsverträge mit einer Dauer von weniger als einem Jahr annehmen müssen.

Die angebotene Beschäftigung ist häufig an sich nicht zeitlich befristet, wird aber aus vom Arbeitgeber geltend gemachten wirtschaftlichen Gründen (geringer Auftragsbestand, Scheu vor Sozialabgaben usw.) häufig zu einer solchen gemacht, wobei der Arbeitgeber bei Ablauf des ersten Arbeitsvertrages zu Verlängerungen bereit ist, wenn die Geschäftslage des Unternehmens dies zuläßt. In anderen Fällen schließt der Arbeitnehmer selbst mehrere befristete Arbeitsverträge, bis er ein unbefristetes Arbeitsverhältnis findet.

In der Praxis kann ein Arbeitnehmer demnach mehrfach eine befristete Aufenthaltsbescheinigung erhalten, die mit regelmäßig verlängerten Arbeitsverträgen von jeweils höchstens einem Jahr oder durch aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge mit unterschiedlichen Arbeitgebern begründet wird. Selbst wenn diese befristeten Aufenthaltsbescheinigungen zu mehrjähriger Wohn- und Beschäftigungszeit im Hoheitsgebiet führen sollten, hätte der Arbeitnehmer nach der Richtlinie keinen Anspruch auf eine EG-Aufenthaltsbescheinigung, die fünf Jahre gültig ist und ohne weiteres verlängert wird.

Diese Lücke in der Richtlinie hat zur Folge, daß Arbeitnehmer ihre Existenz im Beschäftigungsland hinsichtlich einer Wohnung, der Berufs- oder Sprachausbildung, der Familienzusammenführung und verschiedener sozialer und kultureller Beziehungen, die ihre Eingliederung erleichtern, nicht planen können. Neben diesen Erschwernissen ihres Privatlebens entstehen ihnen administrative Mehrbelastungen.

Daher ist Artikel 6 Abs. 3 nach dem ersten Unterabsatz ergänzt worden, damit Arbeitnehmer eine ohne weiteres zu verlängernde Aufenthaltsbescheinigung mit einer Gültigkeitsdauer von zehn Jahren erhalten können, wenn sie mit verschiedenen Arbeitsverträgen mit einer Dauer von jeweils höchstens einem Jahr, insgesamt mehr als ein Jahr beschäftigt waren, sofern sie sich in dem Land mindestens 18 Monate ununterbrochen aufgehalten haben. Diese Bedingung wird eingeführt, damit kurze Beschäftigungszeiten, zwischen denen jeweils große Zeiträume liegen, nicht zusammengerechnet werden müssen.

(5) Gegenwärtig haben Arbeitnehmer, die Inhaber einer befristeten Aufenthaltsbescheinigung gemäß Artikel 6 Abs. 3 erster Unterabsatz sind, bei Ablauf der Gültigkeit dieser Bescheinigung nach dem Gemeinschaftsrecht kein Aufenthaltsrecht im Aufnahmeland, obwohl sie nach den Rechtsvorschriften dieses Staates Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit hätten [gegebenenfalls gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71]. Das gleiche gilt für Arbeitnehmer, die eine Beschäftigung für eine Dauer von weniger als drei Monaten im Aufnahmestaat angenommen und nach dem geltenden Recht dieses Staates Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit erworben haben.

Aufgrund von Artikel 6 neuer Absatz 4 soll diesen Arbeitnehmern das Aufenthaltsrecht bis zum Erlö-

schen des Anspruchs auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit zuerkannt werden.

Diese Verbesserung erfordert auch die Änderung von Artikel 4 Abs. 3 erster Gedankenstrich, in dem die für die Ausstellung einer Aufenthaltsbescheinigung vorzulegenden Urkunden festgelegt sind, wobei unter Buchstabe b die Bescheinigung des Leistungsanspruchs bei Arbeitslosigkeit durch die Arbeitsverwaltungen des Aufnahmestaates für die in Artikel 6 Abs. 4 genannten Arbeitnehmer hinzuzufügen ist.

(6) In Artikel 7 Abs. 2 wird eine Begrenzung des Aufenthaltsrechts von Arbeitnehmern eingeführt, die bei Ablauf der ersten Aufenthaltsbescheinigung mit einer Gültigkeitsdauer von fünf Jahren bei der fälligen Verlängerung seit mehr als einem Jahr unfreiwillig arbeitslos sind. Die einzelstaatliche Behörde „kann" dann bei dieser „erstmaligen" Verlängerung die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltsbescheinigung auf zwölf Monate begrenzen.

Daraus folgt, daß es nach Ablauf dieser zweiten Verlängerungszeit angesichts der fehlenden Rechtsvorschriften den einzelstaatlichen Behörden überlassen bleibt, die Ausreise des Arbeitnehmers zu veranlassen oder die Aufenthaltsbescheinigung nach ihrem Ermessen zu verlängern. In der Praxis kann das Erlöschen des Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung und demnach der Übergang zur Sozialhilfe ein Grund für die Ausweisung des Arbeitnehmers sein.

Diese durch den Vertrag anerkannte Lücke bei der Anwendung des Aufenthaltsrechts steht im Widerspruch zu der damit verbundenen Eingliederung und stellt die Arbeitnehmer angesichts der Bindungen, die während der sechs Jahre ihres Aufenthalts im Aufnahmestaat entstanden sind, bei einer Rückkehr vor eine sozial und rechtlich schwierige Situation [Umzugskosten, laufende Mietverträge, etwaige Darlehen, Schulpflicht der Kinder, Ausschluß von den Ansprüchen nach Titel II des ersten Teils der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68], wobei jedoch übersehen wird, daß der Aufnahmestaat zwar einen Arbeitnehmer auffordern kann, sein Hoheitsgebiet zu verlassen, dieser jedoch umgehend dorthin zurückkehren und eine Beschäftigung suchen kann.

Daher muß Artikel 7 Abs. 2 aufgehoben und Absatz 1 um den Hinweis auf die automatische Verlängerung der Aufenthaltsbescheinigung bei deren Ablauf gemäß Artikel 6 ergänzt werden. Außerdem wird Mutterschaft als weitere Form der Arbeitsunfähigkeit aufgenommen.

### 2. Folgen der Revision der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68

1. Die Änderung von Artikel 10 der Verordnung erfordert die Änderung von Artikel 4 Abs. 3 zweiter Gedankenstrich Buchstabe e über die von den Behörden des Aufnahmestaats vorzunehmende Überprüfung der Voraussetzung, daß der Arbeitnehmer den Familienangehörigen Unterhalt gewährt oder mit ihnen im Herkunftsland in häuslicher Gemeinschaft lebt.

2. Artikel 4 Abs. 4 wird aufgehoben, da die Familienmitglieder eines EG-Bürgers, die die Staatsangehörigkeit eines Drittlandes haben, unter Artikel 4 Abs. 4 und Artikel 1 der Richtlinie fallen und die von ihr erfaßten Personen auch die Begünstigten nach Artikel 11 der Verordnung einschließen.

3. In Artikel 6 Abs. 2 wird den begründeten Aufenthaltsunterbrechungen im Sinne von Artikel 9a der Verordnung die Entsendung im Sinne von Artikel 9a der Verordnung hinzugefügt.

4. Nach Artikel 9 Abs. 1 sind Ausstellung und Verlängerung der Aufenthaltsbescheinigungen „kostenlos oder gegen Entrichtung eines Betrages, der die Ausstellungsgebühr von Personalausweisen für Inländer nicht übersteigen darf", vorgesehen.

   Wegen der möglichen Anwendung der Verordnung auf Personen, die nicht Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Gemeinschaft sind, und auf deren Familienmitglieder bezieht sich dieser Artikel auf sämtliche Begünstigten der Richtlinie; außerdem schien es geboten, nicht nur die „Aufenthaltsbescheinigungen" sondern auch die häufig beträchtliche Kosten mit sich bringenden „Urkunden" einzubeziehen.

### 3. Beseitigung schwerfälliger Verwaltungsverfahren

(1) Der geänderte Artikel 5 enthält folgende neue Vorschrift: Die Formalitäten, die zur Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbescheinigung erforderlich sind, müssen binnen kürzester Frist erledigt werden.

Mit dieser neuen Bestimmung würde das Gegenstück zu Artikel 5 Abs. 1 der Richtlinie 64/221/EWG eingeführt, wonach über die Erteilung oder Verweigerung der Aufenthaltsbescheinigung aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit binnen kürzester Frist entschieden wird.

(2) Unter Berücksichtigung von Artikel 3 wird im neuen Absatz 4 von Artikel 9 klargestellt, daß „die Vorlage der Aufenthaltsbescheinigung beim Grenzübertritt nicht verlangt werden darf".

## Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/88 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 49,

auf Vorschlag der Kommission,

in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Nach Artikel 8a des EWG-Vertrags hat die Gemeinschaft die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um bis zum 31. Dezember 1992 den Binnenmarkt schrittweise zu verwirklichen. Der Binnenmarkt umfaßt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem insbesondere der freie Personenverkehr gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist.

Die Lage von Arbeitnehmern der Mitgliedstaaten und ihrer Familienangehörigen, die im Hinblick auf eine Beschäftigung in einen anderen Mitgliedstaat ziehen, darf sich unter anderem nicht deshalb verschlechtern, weil die geltenden Rechtsvorschriften den Anforderungen einer im Umbruch befindlichen Gesellschaft nicht mehr ganz genügen.

Es ist unerläßlich, die Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates[1]), zuletzt geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 312/76[2]), an die neuen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen anzupassen und die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften durch die Übernahme der vom Gerichtshof aufgestellten Grundsätze in die europäischen Rechtsnormen festzuschreiben.

Damit im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes das Grundrecht der Freizügigkeit möglichst uneingeschränkt ausgeübt werden kann, müssen die im Bereich der persönlichen Rechte noch bestehenden Hemmnisse für die Mobilität der Arbeitnehmer, insbesondere diejenigen, die sich daraus ergeben, daß die Territorialitätsvoraussetzung die Gleichbehandlung begrenzt und die geltenden Bestimmungen das Recht der Familienzusammenführung beschränken, beseitigt werden.

In seiner Entschließung vom 16. Juli 1985[3]) über Leitlinien für eine Wanderungspolitik der Gemeinschaft erkennt der Rat an, daß auf dem Gebiet der Gemeinschaftsvorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer der besseren Anwendung der geltenden Rechtsvorschriften Vorrang eingeräumt und unter anderem geprüft werden sollte, ob diese geändert oder ergänzt werden müssen.

Die Mitgliedstaaten sollten stärker überwachen, ob der Gleichbehandlungsgrundsatz tatsächlich angewandt wird —

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

### Artikel 1

Die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 wird wie folgt geändert:

1. In Artikel 5 wird folgender Absatz angefügt:

   „Er erhält außerdem die gleichen Mobilitäts- und Einstellungsbeihilfen wie Inländer, die ihren Wohnsitz innerhalb des Landes oder in einen anderen Mitgliedstaat oder in ein Drittland verlegen, um dort eine Beschäftigung im Lohn- und Gehaltsverhältnis auszuüben."

2. In Artikel 7 Absatz 3 erhält der zweite Teil des Satzes ab „inländischen Arbeitnehmer" folgende Fassung:

   „Berufliche Bildungs-, Anpassungs- und Umschulungsmaßnahmen in Anspruch nehmen."

3. In Artikel 7 wird folgender Absatz angefügt:

   „5. Der Mitgliedstaat, dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften Rechte einräumen oder die Gewährung sozialer oder steuerlicher Vergünstigungen von bestimmten Gegebenheiten oder Umständen abhängig machen, berücksichtigt, soweit erforderlich, dieselben Gegebenheiten oder Umstände in jedem anderen Mitgliedstaat, als bestünden sie im eigenen Hoheitsgebiet."

4. In Artikel 8 erster Absatz wurden nach „der Ausübung eines öffentlich-rechtlichen Amtes" folgende Worte eingefügt:

   „, sofern die Tätigkeiten mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind".

5. In Artikel 9 Absatz 1 sind folgende Worte einzufügen:

   „und hinsichtlich der Finanzierung und Zuschüsse".

6. Folgender Artikel 9a wird eingefügt:

   „Artikel 9a

   Die Vorschriften von Titel II gelten für Angehörige eines Mitgliedstaats im Sinne von Artikel 1, die von ihrem Arbeitgeber, der im Hoheitsgebiet

[1]) ABl. Nr. L 257 vom 19. 10. 1968, S. 2
[2]) ABl. Nr. L 39 vom 14. 2. 1976, S. 2
[3]) ABl. Nr. C 186 vom 26. 7. 1985, S. 6.

eines Mitgliedstaats eine Erwerbstätigkeit ausübt, in einen anderen Mitgliedstaat oder in ein Drittland entsandt werden und dort ihre vertraglichen Leistungen erbringen."

7. Artikel 10 erhält folgende Fassung:

„Artikel 10

Bei einem Arbeitnehmer, der Angehöriger eines Mitgliedstaats und im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats beschäftigt ist, dürfen folgende Personen auch dann Wohnung nehmen, wenn sie nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen:

a) der Ehegatte und Verwandte in absteigender Linie;

b) Verwandte in aufsteigender Linie des Arbeitnehmers oder des Ehegatten;

c) alle anderen unterhaltsberechtigten oder mit dem Arbeitnehmer oder dem Ehegatten im Herkunftsland in häuslicher Gemeinschaft lebenden Familienangehörigen."

8. Artikel 11 erhält folgende Fassung:

„Artikel 11

Personen, die Familienangehörige im Sinne von Artikel 10 eines Arbeitnehmers sind, der im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats 2) eine Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis oder eine selbständige Tätigkeit ausübt, und nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen, dürfen im gesamten Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats eine Beschäftigung aufnehmen und sie nach den für die Beschäftigung von Inländern geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften ausüben.

Dieses Recht wird durch den Tod des Arbeitnehmers, von dem die Familienangehörigen abhängen, oder die Auflösung der Ehe nicht beeinträchtigt."

9. Artikel 12 erhält folgende Fassung:

„Artikel 12

Personen, die Familienangehörige im Sinne von Artikel 10 eines Arbeitnehmers sind und im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats wohnen, in dem der Arbeitnehmer beschäftigt ist oder war, genießen dort die gleichen sozialen Vergünstigungen wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats. Sie können außerdem unter den gleichen Bedingungen wie Inländer allgemeinbildende Schulen besuchen, eine Lehre und eine akademische oder nichtakademische Berufsausbildung absolvieren.

Die Mitgliedstaaten fördern Bemühungen, die diesen Personen eine Teilnahme am Unterricht unter den besten Voraussetzungen ermöglichen sollen, und ergreifen geeignete Maßnahmen zur Vereinfachung der Formalitäten, damit die Bearbeitungskosten die gleichen sind wie für Inländer."

10. Folgender Artikel 12a wird eingefügt:

„Artikel 12a

Die Vorschriften von Titel III gelten auch für Familienangehörige eines entsandten Arbeitnehmers im Sinne von Artikel 9a."

11. Artikel 43 erhält folgende Fassung:

„Artikel 43

1. Die Mitgliedstaaten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, um in den unter diese Verordnung fallenden Bereichen eine ordnungsgemäße Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes durch alle natürlichen oder juristischen Personen zu gewährleisten und Verstöße zu ahnden.

2. Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission zur Information den Wortlaut ihrer gegenseitigen Abkommen, Übereinkommen oder Vereinbarungen auf dem Gebiet des Arbeitsmarktes aus der Zeit zwischen der Unterzeichnung und dem Inkrafttreten dieser Abkommen, Übereinkommen oder Vereinbarungen."

12. In Artikel 47 wird der Verweis auf die Artikel 5 und 9a zwischen die Verweise auf die Artikel 3 und 10 eingefügt.

**Artikel 2**

Diese Verordnung tritt am Tag ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am . . .

Im Namen des Rates

## Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 68/360/EWG zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft

DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 49,

auf Vorschlag der Kommission,

in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

In der Richtlinie 68/360/EWG des Rates vom 15. Oktober 1968 [1]), geändert durch die Akte über den Beitritt Spaniens und Portugals, zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen ist festgelegt, unter welchen Voraussetzungen diese Beschränkungen für den unter die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates [2]), zuletzt geändert durch die Verordnung (EWG) . . . [3]), fallenden Personenkreis beseitigt oder gelockert werden.

Die Verordnung . . . [zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68] dehnt deren persönlichen Geltungsbereich aus. Daher sind die Bestimmungen der Richtlinie 68/360/EWG sowohl für Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen der Mitgliedstaaten als auch für Familienangehörige ohne die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats entsprechend zu ändern.

Es hat sich herausgestellt, daß die Verfahren zur Erteilung der Aufenthaltsbescheinigungen und zur Ausstellung der entsprechenden Urkunden in vielen Fällen zu langwierig und kostspielig sind und die Betreffenden objektiv daran hindern, ihren Alltag zu gestalten und sich in das Aufnahmeland einzugliedern.

Im Hinblick auf die Dauerhaftigkeit des Aufenthalts sind die neuen Arbeitsmarktbedingungen, insbesondere die Zunahme von instabilen Beschäftigungsverhältnissen und Zeitarbeitsplätzen, zu berücksichtigen.

Im Rahmen des Europas der Bürger ist das Gefühl der Zugehörigkeit zu Europa zu fördern. Deshalb ist der Aufenthaltsnachweis „Aufenthaltsschein der Europäischen Gemeinschaften" zu nennen —

[1]) ABl. Nr. L 257 vom 19. 10. 1968, S. 13
[2]) ABl. Nr. L 257 vom 19. 10. 1968, S. 2
[3]) ABl. Nr.

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

### Artikel 1

Die Richtlinie 68/360/EWG wird wie folgt geändert:

1. In Artikel 4 Abs. 2 erhält der erste Satz folgende Fassung:

   „(2) Zum Nachweis des Aufenthaltsrechts wird eine ‚Aufenthaltsschein der Europäischen Gemeinschaften' genannte Urkunde ausgestellt".

2. In Artikel 4 Abs. 3 erhält der erste Satzteil folgende Fassung:

   „Die Mitgliedstaaten dürfen für die Ausstellung des Aufenthaltsscheins der Europäischen Gemeinschaften . . .".

3. In Artikel 4 Abs. 3 erster Unterabsatz Buchstabe b wird folgender Satz angefügt:

   „In den Fällen des Artikels 6 Abs. 4 eine Bescheinigung der zuständigen Behörden des Aufnahmelandes über den Anspruch auf Arbeitslosengeld".

4. Artikel 4 Abs. 3 zweiter Gedankenstrich Buchstabe e erhält folgende Fassung:

   „e Für die Familienangehörigen nach Artikel 10 Abs. 1 Buchstabe c der Verordnung . . . (EWG) Nr. 1612/68 eine von der zuständigen Behörde des Herkunftsstaates ausgestellte Urkunde, in der bescheinigt wird, daß ihnen der Arbeitnehmer Unterhalt gewährt oder daß sie in diesem Land mit dem Arbeitnehmer oder dem Ehegatten in häuslicher Gemeinschaft leben."

5. Artikel 4 Abs. 4 wird gestrichen.

6. In Artikel 5 wird folgender Absatz angefügt:

   „Diese Formalitäten sind in kürzester Frist zu erledigen".

7. Artikel 6 Abs. 1 Buchstabe b erhält folgende Fassung:

   „b eine Gültigkeitsdauer von mindestens fünf Jahren vom Zeitpunkt der Ausstellung an haben; sie kann ohne weiteres um jeweils zehn Jahre verlängert werden;".

8. Artikel 6 Abs. 2 sind nach „durch Militärdienst" folgende Worte einzufügen:

   „oder aus medizinischen Gründen, wegen Mutterschaft oder einer Ausbildung im Falle einer

Entsendung im Sinne von Artikel 9 a der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68."

9. In Artikel 6 Abs. 3 wird nach dem ersten Unterabsatz folgender Unterabsatz eingefügt:

   „Hat jedoch ein Arbeitnehmer nacheinander verschiedene befristete Arbeitsverträge geschlossen, deren Gesamtdauer innerhalb einer Aufenthaltsdauer von 18 Monaten ohne Unterbrechung zwölf Monate oder mehr beträgt, so erteilt ihm der Aufnahmemitgliedstaat nach Vorlage einer Einstellungserklärung oder einer Arbeitsbescheinigung auch dann die Aufenthaltsbescheinigung im Sinne von Absatz 1, wenn die Dauer der Arbeit weniger als ein Jahr beträgt".

10. In Artikel 6 wird nach Absatz 3 ein neuer Absatz angefügt:

   „4. Hat ein Arbeitnehmer im Aufnahmestaat einen Arbeitsvertrag von mehr als drei Monaten und weniger als einem Jahr geschlossen und einen Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit nach den Rechtsvorschriften dieses Staates erworben, so kann die ihm gemäß Absatz 3 erster Unterabsatz erteilte Aufenthaltsbescheinigung bis zum Erlöschen dieses Leistungsanspruchs ohne weiteres verlängert werden.

   Hat der Arbeitnehmer im Aufnahmestaat einen Arbeitsvertrag für weniger als drei Monate geschlossen und einen Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit nach den Rechtsvorschriften dieses Staates erworben, so erteilt ihm dieser eine Aufenthaltsbescheinigung mit einer Gültigkeitsdauer von drei Monaten, die bis zum Erlöschen des Leistungsanspruchs verlängert werden kann".

11. In Artikel 7 Abs. 1 werden die Worte „infolge Krankheit oder Unfall" durch folgende Worte ersetzt:

   „infolge Krankheit, Unfall oder Mutterschaft"

12. In Artikel 7 Abs. 1 wird folgender Unterabsatz angefügt:

   „Bei Ablauf der Gültigkeitsdauer kann sie ohne weiteres gemäß Artikel 6 verlängert werden".

13. Artikel 7 Abs. 2 wird gestrichen.

14. In Artikel 9 Abs. 1 wird der Satzteil „der in dieser Richtlinie genannten Aufenthaltsdokumente für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der EWG" wie folgt ersetzt:

   „. . . der Aufenthaltsschein und Urkunden für die unter diese Richtlinie fallenden Personen . . .".

15. In Artikel 9 wird nach Absatz 3 folgender Absatz angefügt:

   „4. Die Vorlage des Aufenthaltsscheins darf beim Grenzübertritt nicht verlangt werden".

16. Der in Artikel 4 Abs. 2 genannte Anhang zur Richtlinie enthält folgenden Wortlaut:

   „Dieser Aufenthaltsschein der Europäischen Gemeinschaften wird aufgrund der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68, /der Verordnung (EWG) Nr. . ./ und der zur Durchführung der Richtlinie 68/360 /und der Richtlinie . . ./ erlassenen Vorschriften ausgestellt.

   Der Inhaber dieses Aufenthaltsscheins hat unter denselben Bedingungen wie . . . [1]) Arbeitnehmer das Recht auf Zugang zu Beschäftigungen im Lohn- oder Gehaltsverhältnis und auf deren Ausübung im . . . [1]) Hoheitsgebiet."

**Artikel 2**

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um dieser Richtlinie innerhalb von sechs Monaten nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen, und setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

**Artikel 3**

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

[1]) Staatsangehörigkeit und Ausstellungsstaat.

Geschehen zu Brüssel am . . .

Im Namen des Rates

# Bericht der Abgeordneten Frau Beck-Oberdorf

## I.

Die Unterrichtung wurde mit Drucksache 11/4847, Nr. 2.2, vom 23. Juni 1989 gem. § 93 GO dem Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung zur federführenden Beratung sowie dem Auswärtigen Ausschuß und dem Innenausschuß zur Mitberatung überwiesen. Der Auswärtige Ausschuß hat die Vorlagen am 26. April 1990 zur Kenntnis genommen. Der Innenausschuß hat sich in seiner Sitzung vom 30. Mai 1990 mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU, der SPD und der FDP bei Enthaltung der Mitglieder der Fraktion DIE GRÜNEN den im Beschluß des Bundesrates vom 30. Juni 1989 (BR-Drucksache 214/89) unter Ziffer 2 wiedergegebenen Bedenken angeschlossen. Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hat die Beratung in seiner 115. Sitzung am 7. Februar 1990 aufgenommen und unter dem Vorbehalt der noch ausstehenden Voten der mitberatenden Ausschüsse abgeschlossen. Er hat mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Mitglieder der Fraktion der SPD der vorstehenden von den Fraktionen der CDU/CSU und FDP eingebrachten Beschlußempfehlung zugestimmt. Die Stellungnahme des mitberatenden Innenausschusses hat dem Ausschuß keine Veranlassung gegeben, die Beratung wieder aufzunehmen.

## II.

Die Kommission schlägt vor, den räumlichen Geltungsbereich (Artikel 9 a), den persönlichen Geltungsbereich (Artikel 10) und den sachlichen Geltungsbereich (Artikel 7 Abs. 5) zu erweitern. Das Recht des Familiennachzugs eines Arbeitnehmers und seines Ehegatten soll auf alle Familienangehörigen in auf- und absteigender Linie sowie auf alle Seitenlinien ausgedehnt werden. Bei der Gewährung von sozialen und steuerlichen Vergünstigungen im innerstaatlichen Recht sollen auch Umstände berücksichtigt werden, die in anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft erfüllt werden.

## III.

Die Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP erinnerten an die vom Deutschen Bundestag in seiner 185. Sitzung am 14. Dezember 1989 angenommenen Beschlußempfehlung (Drs. 11/5996), in der auch die Frage der Freizügigkeit angesprochen sei. Sie betonten, daß das Territorialprinzip als sozialpolitisches Grundprinzip festzuschreiben sei. Sie wiesen u. a. auf die beim Kindergeld oder der Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung aufgetretenen Probleme hin. Die Wirkungen deutscher Sozialvorschriften dürften nicht unkalkulierbar werden. Sie lehnten eine weitere Ausweitung des Familiennachzugs, wie in dem Verordnungsentwurf vorgesehen, ab. Im Bereich der Freizügigkeit habe es in der EG bedeutende Fortschritte gegeben. Die Gemeinschaft habe sich auf die Ausweitung der Freizügigkeit für Studenten, Rentner und Nichtarbeitnehmer verständigt. Voraussetzung sei allerdings der vorherige individuelle Nachweis, daß ausreichende Mittel für die Bestreitung der Lebenshaltungskosten vorhanden seien und eine ausreichende Krankenversicherung bestehe. Der vorliegende Kommissionsvorschlag unterlaufe tendenziell diese gefundene Basis.

Die Mitglieder der Fraktion der SPD stellten in der Frage des Territorialprinzips grundsätzliche Übereinstimmung fest. Gleichwohl komme ihm nur eine temporäre Schutzfunktion zu. Im Laufe der längerfristigen Entwicklung müsse es zugunsten einer eigenständigen Rechtsgrundlage für die Sozialpolitik auf Gemeinschaftsebene aufgegeben werden, da es tendenziell zu insularen Lösungsansätzen führe. Der gemeinsame Binnenmarkt erfordere prinzipiell eine weniger restriktive Handhabung des Aufenthaltsrechts. Deshalb könne man dem zweiten Absatz der Beschlußempfehlung nicht beitreten und enthalte sich insgesamt der Stimme.

Die Mitglieder der Fraktion DIE GRÜNEN betonten ihre Befürchtung, daß die europäische Integration im wirtschaftlichen Bereich schnelle Fortschritte mache, ohne sozial ausreichend flankiert zu sein. Strebe man einen gemeinsamen Binnenmarkt an, so müsse man konsequenterweise auch bereit sein, die sozialen Folgekosten zu tragen. Die Ablehnung einer Ausweitung der Freizügigkeit widerspreche dem Bestreben nach einem gemeinsamen Binnenmarkt. Außerdem stehe eine restriktive Handhabung des Familiennachzugs im Widerspruch zu Artikel 6 GG.

Bonn, den 7. Mai 1990

**Frau Beck-Oberdorf**

Berichterstatterin

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon 02 28/36 35 51, Telefax 02 28/36 12 75
ISSN 0722-8333